

Bogotá, D.C., 7 de mayo de 2019

Doctor

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

Presidente de la República de Colombia

Doctora

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

Ministra de Educación Nacional

Ciudad

Asunto: Carta Abierta sobre incumplimiento del Acuerdo suscrito el 14 de diciembre de 2018.

Respetados señor Presidente y señora Ministra: Reciban un atento saludo.

Una vez concluida la tercera reunión de la Mesa de Diálogo el pasado 30 de abril y ante la argumentación entregada por el delegado del Ministerio de Hacienda, para justificar el incumplimiento de los puntos 8 y 9 del Acuerdo firmado el pasado 14 de diciembre, que a la letra dice:

Recursos de saldos apropiados y no comprometidos para las IES públicas y Colciencias

8. El Gobierno Nacional incluirá en el PND 2018-2022 la habilitación legal para destinar en el año 2019 el 20% de los saldos presupuestales apropiados y no comprometidos del PGN 2018 para inversión y funcionamiento, de acuerdo con las fuentes del recurso hasta por \$300.000 millones de pesos. Si los saldos corresponden a recursos de funcionamiento, se destinarán a las IES públicas. Si los saldos corresponden a recursos de inversión serán distribuidos por partes iguales para este fin, en el fortalecimiento institucional y de investigación de las IES públicas y para programas y proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación-CTeI a través del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación "Francisco José de Caldas" de Colciencias, previa aprobación del CONFIS y siempre que el uso de dichos saldos no incremente el déficit del Gobierno Nacional central. El rubro para 2019 correspondiente a Colciencias se asignará vía convocatoria en donde las IES públicas serán las instituciones anclas que respondan por la ejecución de los programas y/o proyectos.



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República



La educación
es de todos

Ministerio de
Educación

9. Para las vigencias 2020, 2021 y 2022 el Gobierno Nacional propone incluir en la Ley del PGN de cada vigencia, la facultad para destinar el 20% de los saldos presupuestales apropiados y no comprometidos en la vigencia anterior hasta por \$300.000 millones de pesos por año, para financiar el sistema nacional de CTel previa aprobación del CONFIS y siempre que el uso de dichos saldos no incremente el déficit del Gobierno Nacional central. Las convocatorias que se realicen con estos recursos tendrán como principio la excelencia a través de constitución de alianzas que fortalezcan el sistema de investigación de las IES públicas.

nos permitimos entregar a continuación, las justificaciones técnicas* que le dan soporte a nuestra tesis, según la cual **NO EXISTE NINGUNA RAZÓN DE PESO PARA QUE EL GOBIERNO HAGA USO DE LA CLÁUSULA DE ESCAPE (se asignaría el 20 % de los saldos apropiados y no comprometidos siempre que el uso de dichos saldos no incremente el déficit del Gobierno Nacional central) PARA NO CUMPLIR EL ACUERDO.**

Usted particularmente, señora Ministra, ha sido garante de la construcción de confianza que condujo a la firma del Acuerdo, y es oportuno recordar que ***el compromiso que no se ha honrado*** fue construido con base en lo que nos indicó en su momento, había sido la información veraz y fidedigna proporcionada por el Ministerio de Hacienda. También nos indicó que, al menos para el año 2019, sólo faltaba la habilitación legal vía Plan Nacional de Desarrollo-PND.

Por lo anterior, queremos expresarle que la afirmación del representante del Ministerio de Hacienda no es cierta. Ello requiere retomar aspectos conceptuales relacionados con la regla fiscal (Ley 1473 de 2011) y mostrar con información fiscal que, no es cierto que los compromisos de los puntos 8 y 9 del Acuerdo amenazan la “sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas”, o la estabilidad macroeconómica.

El argumento que desvirtúa la afirmación del representante del Ministerio de Hacienda y que pone de presente la obligación de cumplir estos puntos del Acuerdo, tiene dos partes a saber: una conceptual y otra con evidencia empírica.

1. La Regla Fiscal de Colombia y el Acuerdo entre el Movimiento Universitario y el Gobierno Nacional (14 de diciembre de 2018).

La Ley 1473 de 2011 pertenece a la familia de las reglas fiscales cuantitativas. La norma fijó límites numéricos a la generación de déficit fiscal por parte del gobierno nacional, en un contexto histórico en el cual el país decidió reforzar la credibilidad de su política fiscal, luego de la crisis financiera internacional de 2008. Se trataba, en ese momento, de obtener el grado de inversión en la calificación internacional de riesgo de la deuda pública externa del

gobierno nacional, grado que se perdió en medio de la crisis fiscal vivida por el país en 1999. Objetivo que se consiguió desde mediados de 2011.

En este sentido, la Ley 1473 complementa y refuerza las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. La primera regula el crecimiento de los gastos de funcionamiento de la Nación y los gobiernos territoriales; y la segunda, establece procesos y procedimientos, así como medidas de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión fiscal del Estado en sus tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

El ámbito de aplicación de la regla fiscal que fija la Ley 1473 se circunscribe al Gobierno Nacional central. Así, esta norma *“...tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país...”* y para ello estableció un límite cuantitativo a la generación de déficit fiscal por parte del gobierno nacional.

El límite a la generación de déficit es anual, pero no impide que la Nación incurra en desbalances transitorios durante uno, e incluso varios años consecutivos, siempre que logre mantener un balance estructural equilibrado; entendido éste como la posición fiscal de mediano plazo, es decir, aquella que se encuentra aislada de los efectos de los ciclos económicos y de las variaciones de los precios internacionales del petróleo.

El límite fijado por la regla fiscal le prohíbe al gobierno nacional tener un déficit fiscal estructural superior a 1 % del Producto Interno Bruto-PIB. Ahora bien, para cumplir esta meta, la ley estableció un periodo de transición durante el cual se debe seguir una senda decreciente anual de déficit fiscal estructural. Basado en lo anterior, en 2018 este déficit no supera el 1,9 % del PIB y, en 2022, resultaría menor o igual a 1 % del PIB.

La Ley 1473 de 2011 define el balance fiscal estructural como *“la diferencia entre el ingreso estructural y el gasto estructural del Gobierno Nacional Central”*; entendiendo como ingresos estructurales *“aquellos ajustados por los efectos del ciclo económico, los movimientos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar”* ...; y por gasto estructural: *“el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en contraposición al gasto contra-cíclico, entendido este como aquel de naturaleza temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo”*.

Dicho de otro modo, el balance fiscal estructural es aquel que se obtiene al calcular el balance fiscal tradicional, suponiendo que el precio internacional del petróleo y el PIB nacional están en su nivel tendencial de mediano plazo. El balance fiscal estructural permite definir políticas de gasto expansivo coherentes con los ingresos estructurales, es decir, que no dependen de eventos que elevan de forma transitoria los precios del petróleo o que, expanden ocasionalmente la economía. La aplicación de la regla fiscal le resta volatilidad a la política fiscal y disminuye la incertidumbre de los agentes económicos sobre el comportamiento futuro de las finanzas públicas. Sin el indicador de balance estructural se

corre el riesgo de sobreestimar los ingresos tributarios en momentos de auge, tanto del ciclo económico como del precio del petróleo. Situación que podría crear una estructura de gasto público permanente, sin una fuente cierta de financiamiento.

La operatividad de la regla fiscal se plasma en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación-MFMP. De este modo, las metas fiscales del gobierno nacional contenidas en el MFMP deben ser consistentes con los demás instrumentos nacionales de planeación financiera como son el Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (Artículo 4, de la Ley 1473 de 2011). El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura, y que debe ser consistente con la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, contenida en el MFMP.

La Ley 1473 de 2011 le confiere al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, indicando que este se revisará anualmente. Así, los techos anuales de gasto, compatibles con el cumplimiento de la regla fiscal, se definen cada año en el MGMP, como el límite máximo de apropiaciones presupuestales asignables. Esto indica que las proyecciones fiscales, contenidas en el MFMP se hacen con base en gastos programados, es decir, con las asignaciones presupuestales del gobierno nacional compatibles con el cumplimiento de la regla fiscal.

Desde esta óptica, el MGMP da respuesta a la necesidad de contar con techos de gasto a nivel de asignaciones presupuestales, que permitan hacer una programación presupuestal anual articulada con el cumplimiento de la regla fiscal, en un horizonte de mediano plazo. Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005. Desde entonces, la programación del presupuesto se basa en la formulación de escenarios que definen las asignaciones de gasto anuales máximas, compatibles con las restricciones fiscales de ingresos corrientes y endeudamiento que permiten cumplir la regla fiscal.

En este contexto institucional, es equivocado afirmar que las asignaciones presupuestales no comprometidas en un año fiscal determinado inducen un incremento del déficit fiscal anual, el cual, es contrario al cumplimiento de la regla fiscal. Los gastos programados en el MFMP y en el MGMP son financieramente sostenibles. De tal modo que reprogramar las partidas no comprometidas de asignaciones presupuestales de 2018 (ni de los años posteriores) no generaría presiones de déficit y deuda, en incompatibles con el cumplimiento de la regla fiscal del gobierno nacional.

2. ¿Por qué los Numerales 8 y 9 del Acuerdo, no aumentan el Déficit Fiscal?

En primer lugar, es importante recordar la identidad del Balance Fiscal Total del Gobierno Nacional (BFT), que se define como la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del GNC:

$$BFT_t = BFE_t + CCEc_t + CCEn_t - 0.20ANoCom_{t-1} + ANoCom_t$$

BFE es el balance fiscal estructural, *CCEc* es el ajuste por ciclo económico, *CCEn* es el ajuste por ciclo energético, *0.20ANoCom*(t-1) son los recursos que hacen parte del Acuerdo del 14 de diciembre de 2018, *ANoCom* son las apropiaciones no comprometidas de la vigencia de los años 2019, 2020,2021. Claramente, para los años 2019, 2020, 2021, 2022, el Acuerdo significa un aumento del gasto del GNC, cuyo máximo está determinado en el Acuerdo, \$300.000 millones de pesos. Sin embargo, eso no quiere decir que el déficit del GNC aumente automáticamente en dicho monto. La razón es simple y conocida por cualquier experto en finanzas públicas: todos los años se presenta un desfase entre apropiaciones definitivas y los compromisos, es decir, que el déficit fiscal anual se reduce en un monto equivalente a las nuevas apropiaciones no comprometidas. El representante del Ministerio está asumiendo erróneamente que para las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022 las apropiaciones definitivas serán iguales a los compromisos. Pero la evidencia histórica muestra claramente que eso no es cierto. A continuación, mostramos los patrones de “apropiaciones no comprometidas” para gastos de Funcionamiento e Inversión y, el total.

Cuadro 1

Apropiaciones no Comprometidas

Millones de Pesos Corrientes

	Apropiación No Comprometida Funcionamiento	Apropiación No Comprometida Inversión	Total
2002	695.984	1.529.493	2.225.477
2003	656.865	184.535	841.400
2004	601.241	534.047	1.135.288
2005	921.114	763.904	1.685.018
2006	1.099.442	1.097.851	2.197.294
2007	2.456.777	2.460.164	4.916.941
2008	1.592.663	568.713	2.161.376
2009	4.038.690	2.078.540	6.117.230
2010	6.748.751	1.652.294	8.401.045
2011	1.613.308	1.746.358	3.359.666
2012	2.035.145	2.177.069	4.212.214
2013	3.360.182	2.084.364	5.444.546
2014	5.488.476	1.777.672	7.266.148
2015	2.489.535	1.485.507	3.975.041
2016	1.278.640	1.213.335	2.491.976
2017	1.198.606	782.382	1.980.988
2018	4.107.347	1.198.128	5.305.475
Distribución 2018			
	77%	23%	100%

Fuente: Contraloría General de la República, Cálculos propios

En el Cuadro 1 se muestra que, para el período 2002-2018, las apropiaciones no comprometidas de Funcionamiento e Inversión fueron en promedio del orden de \$3.7 billones de pesos. En el año 2018, las apropiaciones no comprometidas fueron 5.3 billones, siendo \$4,1 billones de pesos de gastos de funcionamiento y \$1.19 billones de pesos de gastos de inversión.

Algo en lo que se difiere de la información suministrada por la señora Ministra, previo a la firma del Acuerdo, es que de los \$300.000 millones la distribución sería equitativa para funcionamiento e inversión (50 %- 50 %). Con las cifras ya conocidas, para la vigencia 2019, el 77 % de los \$300.000 millones de pesos del Acuerdo deben destinarse para las Instituciones de Educación Superior-IES públicas y el 23 % restante se deben repartir por partes iguales para inversión en proyectos investigación.

Ahora bien, si los patrones de “apropiaciones no comprometidas” se mantienen para 2019 y el resto del período presidencial del presidente Duque – no existen razones para pensar

lo contrario-, el déficit fiscal anual de dichas vigencias se reduciría por lo menos en \$3.7 billones de pesos, si aplicamos el promedio del período 2002-2018. Incluso, si acogemos el escenario más restrictivo, asociado al valor mínimo de la muestra, la reducción del déficit anual sería del orden de \$800.000 millones de pesos, un monto que claramente más que compensa el gasto adicional de \$300.000 pesos del Acuerdo. En otras palabras, el gasto adicional que exige el Acuerdo para 2019-2022, se compensa ampliamente por los patrones históricos de “apropiaciones no comprometidas”. **Reiteramos que no es cierto que los recursos comprometidos por el Gobierno Nacional central en los numerales 8 y 9 del Acuerdo, aumenten el déficit fiscal y, mucho menos, comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas.**

Considerando así que los recursos derivados del 20 % de los saldos apropiados y no comprometidos, deberán entregarse anualmente según lo pactado, nos permitimos sugerirle a la señora Ministra que se coordine con COLCIENCIAS las respectivas convocatorias que, para el año 2019, deben diseñarse de inmediato en cumplimiento del Acuerdo, particularmente en lo referido al punto 8.

Estos recursos señor Presidente, aportarán al desarrollo, no solamente de las IES públicas, sino a todas las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en un escenario en el cual, en 2020, contaremos con un nuevo Ministerio; estos recursos son fundamentales tanto para el avance de la educación Superior como de la Ciencia y la Tecnología.

Esperamos señor Presidente y señora Ministra, que al igual que nosotros, el Gobierno Nacional en cabeza de ustedes, honre integralmente cada punto del Acuerdo.

Quedamos atentos a su respuesta.

Cordialmente,

Integrantes de la Mesa de Diálogo por el Movimiento Universitario

Por ACREES

Jennifer Pedraza
Alejandro Palacio
Alejandra Sánchez
Juan Camilo Muñoz

Por FENARES

Julieth Rincón
Manuel Triviños
Juan Camilo Constain
Julián Galvis

Por UNEES

Paulina Andrea Farfán Trujillo
Julián Augusto Baez
Danny Steven Argorty
Cristian Andrés Reyes Rey
Alexander Gallego Blanco

Por ARPUP

Juan Carlos Yepes

Por ASPU

Pedro Hernández
Claudia Parra
Adriana López

Por los profesores seleccionados por única vez por las plataformas estudiantiles

Lucy Gabriela Delgado

Por la Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia-ASOPRUDEA

Lina Carrillo

**La elaboración de este informe fue apoyada por el profesor Álvaro Moreno, de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Colombia.*